

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.374 van 19 november 2024
in de zaak A. 238.530/IX-10.216**

In zake: de VZW UNION PROFESSIONNELLE DU TRANSPORT ET
DE LA LOGISTIQUE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ive Van Giel
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Bist 47
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Werk
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ivan Ficher
kantoor houdend te 1030 Brussel
Reyerslaan 110
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 februari 2023, strekt tot de nietigverklaring van “[d]e beslissing van 19 januari 2023 van de FOD WASO tot gedeeltelijke openbaarheid betreffende het verzoek tot heroverweging inzage administratief dossier RCT/AE//I/4684/CP 226 Hernieuwing van de mandaten in het Paritair Comité voor de bedienden uit de internationale handel, het vervoer en de logistiek”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 256.940 van 27 juni 2023 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 oktober 2024.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte Persoons, die *loco* advocaat Ive Van Giel verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Ivan Fischer, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 26 mei 2021 wordt in het Belgisch Staatsblad een bericht gepubliceerd met het oog op de hernieuwing van het mandaat van de leden van bepaalde paritaire comités, waaronder het paritair comité voor de bedienden uit de internationale handel, het vervoer en de logistiek (nr. 226) (hierna: PC226).

Verzoekster en de Werkgeversfederatie voor de internationale handel, het vervoer en de logistiek (hierna: de Werkgeversfederatie) dienen hun kandidatuur in als vertegenwoordiger voor de werkgevers.

Met het oog, onder meer, op het onderzoek van hun representativiteit, moeten deze kandidaten aanvullende informatie verstrekken aan de verwerende partij.

Twee beroepsverenigingen, waarvoor de Werkgeversfederatie optreedt als koepelorganisatie, verkiezen om hun ledenlijsten niet via de Werkgeversfederatie maar met e-mails van 30 december 2021 respectievelijk 19 januari 2022 rechtstreeks aan de verwerende partij te bezorgen.

Bij ministerieel besluit van 10 oktober 2022 wordt de kandidatuur van verzoekster met het oog op vertegenwoordiging in PC226 afgewezen en worden de dertien mandaten voor de werkgeversorganisaties toegekend aan de Werkgeversfederatie. Van dit besluit vordert verzoekster de nietigverklaring met een beroep, bekend onder rolnummer A. 238.050/VI-22.875. Dit beroep is nog hangende.

3.2. Met een e-mail van 7 december 2022 vraagt verzoekster op grond van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet openbaarheid van bestuur of WOB) aan de verwerende partij om inzage of het verkrijgen van een digitale kopie van het administratief dossier met betrekking tot “de beslissing van 10 oktober 2022 [...] inzake de samenstelling van het PC inzake internationale handel, transport en logistiek”.

3.3. Met een schrijven van 13 december 2022 bezorgt de verwerende partij aan verzoekster een kopie van een deel van de gevraagde informatie. Met betrekking tot de stukken van de Werkgeversfederatie wijst de verwerende partij het verzoek tot inzage of kopie evenwel af, omdat overeenkomstig artikel 6, § 1, 7°, WOB deze stukken volgens haar als vertrouwelijk moeten worden beschouwd.

Op 16 december 2022 dient verzoekster een verzoek tot heroverweging in bij de verwerende partij en wordt de commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de commissie), om advies gevraagd.

Op 22 december 2022 geeft de commissie een advies; zij stelt:

“[...] dat zij moeilijk kan inzien dat de FOD WASO artikel 6, § 1, 7° [WOB] kan invoeren om de openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten te weigeren. Enige concrete motivering bovendien ontbreekt in die zin. Zelfs als de FOD WASO toch van mening zou zijn dat deze uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen, dan kan dit slechts onder de voorwaarden die hiervoor zijn aangehaald. Deze uitzonderingsgrond kan ze slechts invoeren voor welbepaalde informatie in een bestuursdocument zodat alle andere informatie openbaar moet worden gemaakt.”

3.4. Op 19 januari 2023 neemt de verwerende partij een nieuwe beslissing tot gedeeltelijke mededeling van het administratief dossier.

Dat is de bestreden beslissing, waarvan de overwegingen luiden:

“Wij verwijzen naar uw verzoek dd. 16 december 2022, namens UPTR, tot heroverweging inzage administratief dossier.
Wij hebben intussen kennisgenomen van het advies 2022-109 van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten. Onze FOD heeft dit advies op 5 januari jl. ontvangen.
Onze FOD heeft beslist het principe van de gedeeltelijke openbaarheid toe te passen (zie bijlagen).

Het administratief dossier houdt immers bepaalde documenten in waarvoor een uitzonderingsgrond, overeenkomstig artikel 6 §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994, mag ingeroepen worden. Deze verplichte uitzonderingsgronden zijn niet enkel relatief, doch ook absoluut van aard. De bestuursdocumenten die gemaskeerd blijven, betreffen documenten die een concrete band tussen een werkgeversorganisatie en bepaalde werkgevers aantonen (bv. de ledenlijst van een andere werkgeversorganisatie). Het betreft ook de statuten van de Werkgeversfederatie voor de internationale handel, het vervoer en de logistiek. Deze statuten zijn immers een deel van het privéleven van deze werkgeversorganisatie, die als een feitelijke vereniging – geen vzw dus – wordt georganiseerd.

Het invoeren van deze verschillende uitzonderingsgronden wordt als volgt gemotiveerd.

1. In hoofdde: de openbaarmaking van bepaalde bestuursdocumenten doet afbreuk aan de persoonlijke levenssfeer van bepaalde werkgevers (art. 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994)

Deze uitzonderingsgrond is gebaseerd op het recht op eerbiediging van zijn privéleven. Rechtspersonen zijn immers ook titularissen van dit recht, zoals beschermd door artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 E.V.R.M.. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie bv. GwH, nr. 118/2007, 19 september 2007) blijkt immers dat niet enkel natuurlijke personen een bescherming genieten van hun persoonlijke levenssfeer, maar dat ook rechtspersonen een bepaalde mate van bescherming genieten.

Dit recht op eerbiediging van zijn privéleven dient des te meer beschermd te worden, aangezien het betreffende element van het privéleven (aansluiting bij een bepaalde werkgeversorganisatie) de uitoefening van een ander grondrecht – nl. de syndicale vrijheid – onthult.

De vertrouwelijke aard van de band tussen een werkgever en een werkgeversorganisatie wordt ook bevestigd door artikel 9:3 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen. Het register van de leden wordt immers niet openbaar gemaakt ten aanzien van derden. Enkel openbare overheden mogen eventueel inzage hebben in dergelijke ledenlijsten.

Aangezien de betrokken leden niet met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift van deze ledenlijsten hebben ingestemd, is er geen reden om deze lijsten openbaar te maken.

Deze eerste uitzonderingsgrond mag derhalve geldig worden ingeroepen.

2. In ondergeschikte orde: het belang van de openbaarheid weegt niet op tegen de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden (art. 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994)

Zoals beslist door de Raad van State is de geheimhouding van de ledenlijsten van een vakorganisatie ‘een essentiële waarborg voor de syndicale vrijheid’ (R.v.St., 4 december 2012, nr. 221.611, p. 40).

De syndicale vrijheid is, zonder betwisting, als grondrecht een belangrijke pijler van ons stelsel van sociaal overleg. Het belang van de openbaarheid weegt niet op tegen de geheimhouding van de ledenlijsten als element van

de syndicale vrijheid. Dit is ook een manier om de sociale vrede te waarborgen. De sociale vrede is immers ook belangrijk tussen werkgeversorganisaties. De mededeling van een afschrift van de ledenlijst van een andere werkgeversorganisatie kan o.a. leiden tot ongerechtvaardigde praktijken van ‘afpikken’ van werkgevers die reeds bij een andere organisatie aangesloten zijn.

Deze belangenafweging wordt ook gerechtvaardigd aangezien de ledenlijst in ieder geval kan worden gecontroleerd in geval van een beroep voor de Raad van State (met toepassing van artikel 87, § 2, van de regeling van de rechtspleging van de Raad van State). Deze bepaling laat immers een vertrouwelijkheid van bepaalde stukken ten aanzien van de verzoekende partij toe, terwijl de Raad van State (ook het auditoraat) toch kennis van deze stukken heeft om zijn gerechtelijke controle uit te oefenen.

3. In ondergeschikte orde: het belang van de openbaarheid weegt niet op tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld (art. 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994)

De ledenlijst van een werkgeversorganisatie is tenslotte een belangrijk bedrijfsgeheim van deze organisatie in de zin van artikel I.17/1 van het Wetboek van Economisch Recht:

1° deze informatie is geheim, in die zin dat zij helemaal niet algemeen bekend is of gemakkelijk toegankelijk is voor de andere (concurrerende) werkgeversorganisaties; UPTR heeft zelf in 2011 de vertrouwelijkheid van dergelijke informatie benadrukt ten aanzien van de FOD (mail van de heer [...] dd. 16 november 2011);

2° deze informatie bezit wel degelijk handelswaarde omdat zij geheim is; ze geeft een concurrentievoordeel aan de werkgeversorganisatie die deze ledenlijst bezit, terwijl de andere werkgeversorganisaties geen enkele kennis hebben over het feit dat de betrokken werkgevers hebben beslist hun syndicale vrijheid uit te oefenen;

3° ze is door de persoon die rechtmatig daarover beschikt onderworpen aan redelijke maatregelen, gezien de omstandigheden, om deze geheim te houden.

De belangenafweging, zoals vermeld voor bovenvermelde tweede uitzonderingsgrond, is mutatis mutandis transposeerbaar. Het belang van de openbaarheid weegt bovendien niet op tegen dit bedrijfsgeheim, doordat dit geheim de uitoefening van een grondrecht – nl. de syndicale vrijheid – onthult.”

IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

4.1. In het inleidend verzoekschrift stelt verzoekster dat de verwerende partij de gedeeltelijke anonimisering van de door haar opgevraagde documenten “te verregaand uitgevoerd” heeft: “het gaat in casu om de statuten

van de Werkgeversfederatie, de actuele ledenlijsten waarin het btw-nummer, het KBO-nummer, het RSZ-nummer, de postcode, het arrondissement, de identiteit van de verschillende bedrijven en diens zaakvoerder, en het aantal werknemers die onder PC 226 zouden vallen verregaand werden geanonimiseerd [...], de identiteit van werkgevers en vakorganisaties waarvoor de Werkgeversfederatie als koepelorganisatie optreedt en het e-mailadres en de identiteit van de afzenders van de e-mails van 30 december 2021 resp. 19 januari 2022 (waarin de ledenlijsten van de organisaties [...] rechtstreeks aan verwerende partij werden overgemaakt aangezien zij weigerden om de lijsten over te maken aan de Werkgeversorganisatie).”

4.2. In haar memorie van wederantwoord wijst verzoekster erop dat de statuten van de Werkgeversfederatie haar ondertussen zijn bezorgd. In die mate is het beroep dus zonder voorwerp, minstens heeft verzoekster geen belang meer bij het beroep. De weigering tot openbaarmaking van de statuten en verzoeksters kritiek hierop blijven hierna dan ook onbesproken.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

5.1. In de memorie van antwoord betwist de verwerende partij dat de Raad van State bevoegd is om kennis te nemen van het beroep “gelet op de aparte vernietigingsprocedure die tegen het [...] ministerieel besluit van 10 oktober 2022 voorafgaandelijk werd ingeleid”.

5.2. Met verwijzing naar wat is overwogen in arrest nr. 256.076 van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 maart 2023, wijst het auditoraat in zijn verslag erop dat het enkele feit dat een geschil tussen dezelfde partijen hangende is voor een ander rechtscollege – laat staan voor (een andere kamer van) dit rechtscollege – dat de neerlegging kan bevelen van een bestuursdocument, de rechtsmacht van de Raad van State niet uitsluit om een beroep te behandelen met betrekking tot de

(weigering tot) toegang tot hetzelfde bestuursdocument op grond van de wet openbaarheid van bestuur.

Hierop volgt in haar laatste memorie geen reactie meer van de verwerende partij, zodat zij geacht moet worden haar exceptie in het licht van de voormelde rechtspraak niet te handhaven. De Raad ziet alleszins geen reden om ambtshalve zijn rechtsmacht af te wijzen.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. Het tweede middel is genomen uit de schending van artikel 6, § 1, 2°, WOB, in samenhang met de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (“formelemotiveringswet”) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, “waaronder de formele en materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel”:

“Doordat, de bestreden beslissing geen afdoende motieven, noch een zorgvuldige en redelijke beoordeling bevat inzake de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van bestuurden als zijnde een wettige uitzonderingsgrond die een weigering tot inzage in het administratief dossier rechtvaardigt;

En doordat, verwerende partij heeft nagelaten om op een redelijke en zorgvuldige wijze formeel en inhoudelijk te reageren op de verzoeken inzake openbaarheid van bestuur van verzoekende partij;

Terwijl, uit artikel 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994 en de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel, het materiële motiveringsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel voortvloeit dat de bestreden beslissing rekening moet houden en formeel dient te reageren op het verzoek inzake openbaarheid van bestuur van verzoekende partij en een afdoende en draagkrachtige motivering dient te bevatten m.b.t. de toepassing van de uitzonderingsgrond van art. 6, § 1, 2° van de Wet van 11 april 1994;

Zodat, de bestreden beslissing is genomen met schending van artikel 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994 en van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel, het materiële motiveringsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.”

6.2. In de toelichting brengt verzoekster in herinnering dat in beginsel alle bestuursdocumenten openbaar zijn zonder dat de aanvrager van de openbaarheid moet aantonen dat hij enig belang heeft. De weigering van toegang

tot bestuursdocumenten is slechts mogelijk ingeval één of meer wettelijke uitzonderingsgronden ingeroepen kunnen worden.

De verwerende partij beroept zich op artikel 6, § 1, 2°, WOB om de toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten te weigeren. Deze uitzonderingsgrond kan enkel worden ingeroepen wanneer er daadwerkelijk sprake is van fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurdiensten die opwegen tegen het belang van de openbaarheid. Deze uitzonderingsgrond heeft bovendien enkel betrekking op de bescherming van private belangen. Gelet op de restrictieve benadering van de uitzonderingsgronden om de openbaarheid te weigeren, dient ook *in concreto* te worden aangetoond dat de openbaarheid op directe wijze afbreuk doet aan de fundamentele rechten en vrijheden van bestuurdiensten. De verwerende partij laat echter na om *in concreto* aan te tonen dat de gevraagde gegevens van kandidaat-representatieve vakbondsorganisaties, en meer specifiek de Werkgeversfederatie, als dusdanig kunnen worden gekwalificeerd.

6.3. Wat de anonimisering betreft van de ledenlijst, wijst verzoekster erop dat de actuele ledenlijsten (het btw-nummer, het KBO-nummer, het RSZ-nummer, de postcode, het arrondissement, de identiteit van de verschillende bedrijven en hun zaakvoerder en het aantal werknemers die onder PC226 zouden vallen en de identiteit van werkgevers en vakorganisaties waarvoor de Werkgeversfederatie als koepelorganisatie optreedt) essentieel zijn voor de beoordeling van de representativiteit van de Werkgeversfederatie.

Volgens verzoekster slaagt de verwerende partij er niet in *in concreto* aan te tonen waarom het belang dat gediend is met de openbaarheid van bestuur niet zwaarder doorweegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang. Er is geen enkele manier waarop de gevraagde informatie een bedreiging kan vormen voor de fundamentele rechten en vrijheden van bestuurdiensten. Daaruit volgt dat een loutere verwijzing naar de fundamentele rechten en vrijheden onvoldoende is om zich te kunnen beroepen op de uitzonderingsgrond. Door de

verregaande anonimisering van de actuele ledenlijsten en de identiteit van de leden is het onmogelijk voor verzoekster om de representativiteit van de Werkgeversfederatie na te gaan. Dit heeft tot gevolg dat verzoekster niet bij machte is om haar standpunt te formuleren terwijl de verwerende partij aan het uitblijven van de gevraagde inlichtingen “binnen zeer afzienbare tijd negatieve gevolgen kan verbinden, met name het definitief weigeren van het verzoek van verzoekende partij om te worden vertegenwoordigd in het Paritair Comité voor bedienden uit de internationale handel, het vervoer en de logistiek”.

Verzoekster merkt op dat de syndicale vrijheid geen betrekking heeft op werkgevers, maar enkel op vakbonden. Ook het door de verwerende partij aangevoerde arrest nr. 221.611 van 4 december 2012 heeft betrekking op personeel en niet op leden en werkgevers in relatie tot hun werkgeversfederatie. Het arrest werd door de verwerende partij dan ook op incorrecte wijze gehanteerd en het aangegeven motief ligt ook volledig naast de huidige kwestie. *In casu* wordt geen overlegging van het personeelsbestand gevraagd, noch van de Werkgeversfederatie noch van haar leden. Verzoekster wenst enkel inzicht te krijgen in de representativiteit van de Werkgeversfederatie en haar leden, waarvan de nodige informatie – bij zowel vennootschappen als eenmanszaken – bovendien terug te vinden is op online databanken zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van Ondernemingen.

6.4. Wat de anonimisering betreft van het e-mailadres en de identiteit van de afzenders van de e-mails van 30 december 2021 en 19 januari 2022, stelt verzoekster dat het gaat om het e-mailadres en de identiteit van twee vakorganisaties waarvoor de Werkgeversfederatie als koepelorganisatie optreedt en niet van werkgevers, noch werknemers. Ook met betrekking tot deze gegevens slaagt de verwerende partij er niet in *in concreto* aan te tonen waarom het openbaar belang dat gediend is met de openbaarheid van bestuur niet zwaarder doorweegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang. Het kan niet worden ingezien waarom geen inzage kan worden verleend in het e-mailadres waarmee de vakorganisatie communiceert en de identiteit van de vakorganisatie.

Er is geen enkele manier waarop dit een bedreiging kan vormen voor de fundamentele rechten en vrijheden van bestuursorganen. Daarnaast zijn het e-mailadres en de identiteit van de vakorganisaties niet beschermd. De functie van een vakorganisatie vereist bovendien ook een zekere bekendheid.

7. De memorie van wederantwoord herhaalt het standpunt van verzoekster.

8. In haar laatste memorie gaat verzoekster nog in op de identificatie van de beide e-mailberichten. Het betrokken e-mailadres en de identiteit van de afzender van de e-mail waarvan zij de openbaarmaking vraagt, hebben uitsluitend betrekking op een werkgeversfederatie die informatie meedeelt aan de verwerende partij in het kader van de kandidatuur van de Werkgeversfederatie voor PC226. Het valt niet in te zien, aldus verzoekster, waarom het betrokken e-mailadres en de identiteit van de afzender van de e-mail van werkgeversfederaties die volgens de Werkgeversfederatie “geaffilieerde” werkgeversfederaties zouden zijn en die nadrukkelijk rechtstreeks aan de verwerende partij hun ledenlijsten hebben verstuurd niet openbaar zouden zijn. Dit verzoek gaat niet over de identiteit van leden of ledenlijsten, maar gaat over beroepsorganisaties die uitsluitend met het oog op het trachten aan te tonen van de representativiteit van de Werkgeversfederatie rechtstreeks aan de verwerende partij hun ledenlijsten hebben bezorgd.

Beoordeling

a. formelemotiveringsplicht

9. Verzoekster voert de schending aan van een als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet bestaande formelemotiveringsplicht en van de formelemotiveringsplicht zoals die is opgelegd bij de formelemotiveringswet. In de toelichting bij het middel gaat zij op die schending nagenoeg niet in, enkele algemene beschouwingen over de inhoud van de voormelde wet niet te na

gesproken. De motieven op grond waarvan de verwerende partij slechts tot gedeeltelijke openbaarmaking overgaat en waarom bepaalde gegevens zijn geanonimiseerd, zijn uiteengezet in de bestreden beslissing en zijn hiervóór *sub* 3.4 aangehaald. Ze hebben verzoekster in staat gesteld voor élk van de drie ingeroepen uitzonderingsgronden in het inleidend verzoekschrift haar bezwaren uiteen te zetten, wat aantoont dat het doel van de formelemotiveringsplicht is bereikt.

Voorts vergist verzoekster zich, als zij haar betoog erop steunt dat zij niet in staat is om uit de wél openbaargemaakte documenten en uit de opgegeven motivering de redenen te achterhalen waarom haar kandidatuur voor PC226 is verworpen en waarom de Werkgeversfederatie is aanvaard. Die kritiek heeft betrekking op het ministerieel besluit van 10 oktober 2022 en is vreemd aan de motieven die hebben geleid tot de weigering van het verzoek tot openbaarmaking.

Voor zover het middel de schending aanvoert van de formelemotiveringsplicht, kan het niet slagen.

b. materiëlemotiveringsplicht, redelijkheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel

10. De toelichting bij het middel concretiseert niet specifiek hoe de verwerende partij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die in het middel worden aangevoerd, heeft geschonden. Uit het geheel van verzoeksters uiteenzetting kan hoogstens worden begrepen dat de verwerende partij volgens verzoekster ten onrechte steunt op de ingeroepen uitzonderingsgrond en om die reden noodzakelijk ook de materiëlemotiveringsplicht heeft geschonden en onzorgvuldig en onredelijk is opgetreden.

Voor zover deze beginselen dus al ontvankelijk zijn aangevoerd, behoeven ze geen afzonderlijke beoordeling en valt hun beoordeling samen met de beoordeling van de ingeroepen uitzonderingsgrond.

c. artikel 6, § 1, 2°, WOB

11. Artikel 6, § 1, inleidende zin en 2°, WOB, zoals van toepassing ten tijde van de bestreden beslissing, luidt:

“Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden.”

12. De paritaire comités hebben als opdracht (artikel 38 van de wet van 5 december 1968 ‘betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités’):

“1. collectieve arbeidsovereenkomsten door de vertegenwoordigde organisaties tot stand te doen komen;
2. geschillen tussen werkgevers en werknemers te voorkomen of bij te leggen;
3. de Regering, de Nationale Arbeidsraad, de Centrale Raad voor het bedrijfsleven of de bedrijfsraden, op hun verzoek of op eigen initiatief, te adviseren over aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren;
4. elke andere taak te vervullen die hun door of krachtens de wet is toevertrouwd.”

Ze zijn, naast een voorzitter, ondervoorzitter en twee of meer secretarissen, samengesteld uit “een gelijk aantal vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties en van werknemersorganisaties” (artikel 39 van dezelfde wet).

13. In die specifieke context van de paritaire comités van werkgevers en werknemers, is het niet verkeerd om de werkgevers net zoals de vakbonden een “syndicale vrijheid” toe te rekenen. De representatieve werkgeversorganisaties worden overigens in de voormelde wet van 5 december 1968 ook gedefinieerd als “vakorganisaties van werkgevers”. Om als werkgeversorganisatie te kunnen zetelen in een paritair comité, wordt rekening gehouden met de representativiteit van wie kandidaat is om voor de werkgevers

te spreken. Daarop heeft overigens verzoeksters beroep in de zaak A. 238.050 betrekking.

Zo een (kandidaat-)representatieve werkgeversfederatie beschikt naar het oordeel van de Raad in die mate ook over een recht op vereniging, waarmee de overheid in het kader van een openbaarmakingsverzoek rekening moet houden. Die vrijheid betekent ook dat de werkgevers die zich voor de verdediging van hun professionele belangen bij deze of gene koepelorganisatie aansluiten erop mogen vertrouwen dat de ledenlijst waaruit hun lidmaatschap blijkt niet wordt vrijgegeven. Zowel de koepelorganisatie – de Werkgeversfederatie – als de individueel aangesloten leden hebben in de schoot van de paritaire comités een verenigingsvrijheid en een vrijheid van “syndicale” actie die mogen worden beschermd.

De verwerende partij vermocht bijgevolg een beroep te doen op artikel 6, § 1, 2°, WOB om de vraag van verzoekster te beoordelen en ze in voorkomend geval af te wijzen.

14. De uitzonderingsgronden van artikel 6, § 1, WOB zijn imperatieve, maar relatieve uitzonderingsgronden, dit wil zeggen uitzonderingsgronden waarbij het bestuur de openbaarheid weliswaar dient te weigeren indien ze tekortdoet aan het beschermde belang, maar het bestuur tot die weigeringsbeslissing slechts vermog te komen na een reële belangenafweging waarbij het na een onderzoek van de concrete omstandigheden van de zaak tot de bevinding komt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het in de uitzonderingsgrond vermelde belang.

In het bestreden besluit wordt onder meer overwogen dat de geheimhouding van de ledenlijsten van een vakorganisatie een essentiële waarborg is voor de uitoefening van de syndicale vrijheid. Hiervóór is de gelijkstelling van de werkgeversactiviteiten in de paritaire comités met de uitoefening van een syndicale vrijheid aangenomen. Voorts is in de motivering te

lezen dat de syndicale vrijheid als grondrecht “een belangrijke pijler van ons stelsel van sociaal overleg” is, dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de geheimhouding van de ledenlijsten als element van de syndicale vrijheid en dat dit ook een manier is om de sociale vrede tussen werkgeversorganisaties te waarborgen – de “mededeling van een afschrift van de ledenlijst van een andere werkgeversorganisatie kan o.a. leiden tot ongerechtvaardigde praktijken van ‘afpikken’ van werkgevers die reeds bij een andere organisatie aangesloten zijn”. In de belangenafweging wordt ten slotte nog aangestipt dat bij een betwisting over de representativiteit van de werkgeversorganisatie in ieder geval een controle door de rechter mogelijk blijft.

Naar het oordeel van de Raad heeft de verwerende partij aldus op voldoende concrete wijze de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afgewogen en heeft zij met in redelijkheid aannemelijke motieven toegelicht waarom volgens haar het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de syndicale vrijheid, voor de uitoefening waarvan de geheimhouding van de ledenlijsten als een essentiële waarborg wordt aangezien.

15. Wat voorafgaat, geldt niet enkel voor de mededeling van de ledenlijsten maar ook voor de gevraagde identificatie van de afzenders van de e-mails van 30 december 2021 respectievelijk 19 januari 2022. Ook die gegevens zouden verzoekster immers in staat stellen de identiteit te achterhalen van werkgevers of beroepsverenigingen die voor de behartiging van hun belangen zijn aangesloten bij de Werkgeversfederatie. Dat die informatie nodig is om de waarachtigheid van de representativiteit van de Werkgeversfederatie te verifiëren, is dan weer kritiek die verband houdt met de motieven van het ministerieel besluit van 10 oktober 2022 en niet met de motieven tot weigering van de openbaarmaking.

d. besluit

16. Het tweede middel is ongegrond.

B. Eerste en derde middel

17. In het eerste en het derde middel betwist verzoekster dat de verwerende partij rechtmatig een beroep mocht doen op de uitzonderingsgronden bedoeld in artikel 6, § 2, 1°, en artikel 6, § 1, 7°, WOB.

Aangezien bij de bespreking van het tweede middel is gebleken dat alvast de toepassingsvoorwaarde van artikel 6, § 1, 2°, WOB is vervuld en de bestreden beslissing dus rechtmatig en afdoende steunt op dit weigeringsmotief, heeft verzoekster geen belang bij een onderzoek van de andere middelen die, al waren ze gegrond, niet tot nietigverklaring kunnen leiden.

Het eerste en het derde middel zijn onontvankelijk, bij gebrek aan belang.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien november tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman, griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren